

# 評価に関する一考察：JICAプロジェクト評価を通して

著者	影山 裕子
雑誌名	名古屋学院大学論集 社会科学篇
巻	45
号	4
ページ	261-271
発行年	2009-03-31
URL	<a href="http://doi.org/10.15012/00000694">http://doi.org/10.15012/00000694</a>

〔研究ノート〕

## 評価に関する一考察

—— JICA プロジェクト評価を通して ——

影 山 裕 子

### はじめに

私たちは日常のさまざまな場で評価を行っている。生活の身近なところでは、商店や飲食店、また、そこで取り扱っている商品などに対し、価格・品質・機能・サービス・個人的な好みなどによって評価している。組織的に調査され、それが人気ランキングという評価結果として公表されたり、メディアで紹介されたりする場合があるが、その後の消費者の動向や店の売上に影響を与える。時折、政権内閣への評価が内閣支持率という形で公表されるが、情報を送る側であるマスコミがどのような情報をどのような意図を持って国民に送るかにより、情報の受け手である国民の評価は大きく左右される。自分に直接影響する損得で判断する場合もある。目を職場に向けてみると、民間企業においては人事評価がなされ、その評価結果は往々にして昇級や昇給、あるいは人事異動などに影響する。また、民間企業の事業評価は、B/S(貸借対照表)などから、資産の価値を推定するものである。資産価値と収支状態を見て、企業は評価をされる。評価は株価の動向にも影響する。教育機関においては、教員が学生に対し、成績という形で評価をする。大学の場合、相対評価ではなく、絶対評価をしている。大学生として習得すべき知識や技術に対し、6割以上の習得達成度があることをもって単位取得とする「目標到達度評価」とすることが一般的である。また、学

生側は教員の講義に対し、授業評価をする。公的機関においては、税金を使って事業を行うことから、納税者への説明責任を果たすために、各機関がホームページにて実施した事業の内容と事業評価結果を掲載し、納税者がいつでも見られるようにしている。政策機関であれば、事業評価のみでなく、政策評価も行われる。本稿で取り上げるJICAのプロジェクト評価は公的機関の事業評価に属するが、評価をするにあたってのガイドラインはまだ策定されてから数年しか経っていない。欧米先進国の事業評価に対する考え方を参考にし、OECDが実施している評価手法なども取り入れながら、検討・模索してきたことが伺われ、ガイドライン以前の時期に比較し、手法が明確化され、評価の重要性が認識されている。しかし、評価ガイドラインが実際に確実に十分に活用され、軌道に乗るにはまだ検討が必要な部分もあり、さらに評価結果を分析してフィードバックをさせる作業はなかなか思うように進んでいないように思われる。本稿では、まず、評価に関する民間企業の実践等に触れるとともに、筆者が実際に携わったJICAのプロジェクトを事例として、書面上・形式上では見えにくい評価の問題点を探るものである。

### 1. 評価についての考え方

評価は、それが信用に値する評価であるかど

うかが命である。的確な評価結果を出すには、信用できる適切な評価方法を用いて、評価についての十分な知識・技術を持つ評価者によって実施されなければならない。また、評価結果は、目的に合わせてフィードバックされるべきものである。

まず、民間の会社で行われている評価をみてみよう。人事評価をどのような考えの下で、どのようにして行っているかは、企業により多少異なっているものの、評価に客観性を持たせるために、様々な模索がなされてきた。評価する目的は何か。どのような評価基準を用いているのか。また、その評価基準は公開されているのか。評価者は評価するにふさわしい人物選定がなされた上で、評価者としての訓練を受けているのか。評価結果をフィードバックする制度はどうなっているのか。評価を重視する企業においては、評価の主目的をはっきりさせ、評価が客観性、公平性、公正性、妥当性、信頼性をもって実施される方向を模索しているようである。

人事評価では、会社に次のような制度・施策が整備されていることが重要とされる<sup>(1)</sup>

- ・明文化された評価項目や評価基準
- ・人事評価に直接反映される目標管理制度
- ・評価結果のフィードバック制度
- ・定期的な評価者訓練
- ・意義申し立て制度
- ・多面評価制度

制度・施策がきちんと整備されていれば、きちんとした評価ができるというものではない。評価エラーが起きることはしばしばある。松田憲二氏は評価エラーの起きる背景として、以下の事柄をあげている<sup>(2)</sup>

- ・評価者の性格や被評価者に対する個人的感情を持っている。
- ・評価者が極端な評価をためらったり、十分な

観察や分析ができず、優劣の評価ができない状況にある。

- ・被評価者の全体的印象、または部分的な印象によって評価する。
- ・関連のありそうな評価要素同士を混同して、似通った評価を下す。
- ・自己中心的に、自分の主観的な価値判断基準や固定観念で、評価を行う。

評価者が評価者として熟練しておらず、匿名でなされる場合、ちょっとしたそのときの気分、あるいは好き嫌いなどの責任のない極端な評価もまじってくることもあり、評価は責任を問われる必要があることをノバルティスファーマの人事部顧問安達貴之氏は示唆する<sup>(3)</sup>。

松田憲二氏は、評価者がより正しい評価を行うために大切な視点を指摘している<sup>(4)</sup>。

評価を行うには、適切な評価表の策定が必要となる。どのような評価項目・評価要素を入れ込んで評価表を作るのか、適切な評価デザインを行うことが重要である。よい評価デザインができたとしても、評価者が正しい評価を行うことができれば、正しい評価結果が生まれにくい。評価者訓練を定期的 to 実施し、評価者の資質を高めている企業は増加している。また、多面評価を導入している企業もある。多面評価の導入目的のひとつには、評価の客観性を高め、被評価者の納得性を高めることがあげられる。しかしながら、多面評価制度を現実的にうまく運用している例は多くないという<sup>(5)</sup>。それは、部下が上司を評価する場合、評価を行った部下が責任を負うシステムになっていないこと、責任を問われない形で評価したものが、納得性があるといえるのかどうかということ、また、評価することに慣れていない部下、評価者訓練を受けていない部下が被評価者を評価する可能性

があり、その結果をそのまま利用することに不安を感じる、といった要因があげられる<sup>(6)</sup>。

評価結果はフィードバックされなければ、意味がない。評価結果を分析することで終わるのではなく、評価の目的を達成するために、フィードバック体制を設置し、力を注ぐ必要がある。

正しい評価のあり方を模索し、実践している会社の紹介事例は名の知れた大企業が目に付く。中小企業や零細企業では、ワンマン社長の存在が大きいことや、家族・親族が役員につき、社長一族が実権を握っていることがよく見られる。このような場合、評価者自身の好みや感情に左右された評価がなされることがある。評価者が評価というものをよく理解していなければ、正しい評価結果を得ることができないだろう。企業の事業評価に関しては、株価に影響を与えることから、所得の水増しをした粉飾決算を行い問題になった事例が過去いくつかあった。また、逆に税金逃れのための所得隠しをするケースが、これまで数多く税務署によって摘発されているが、氷山の一角であろう。営利目的の企業の事業評価は、目的に合わせて評価を故意に自己操作できないようにするためにも、第三者によるチェック機能は十分に働かせなければならない。

教育機関である大学の場合はどうであろうか。大学生として習得すべき知識・技術に対し、6割以上の習得達成度をもって単位取得をさせる、という評価基準はほとんどの大学で持っているものであろう。これは定期試験カレポートにおいて、60点以上取得することが必要とされ、それ未満であれば、その科目の知識を身につけたとは認めない、ということを示している。しかしながら、実際は、評価者である教員各人による評価手法の大きなばらつきが生

まれ、基準が守られているとは言えない現状がある。結果、学生の間で容易に単位が取得できる科目を選択する傾向が生まれ、評価基準は形骸化し、学力が低い学士輩出に繋がっていく。少子化下の日本の大学は、一部を除き、今や入り易く、出易い方向に向かっている。

公的機関の政策評価・事業評価については、各機関それぞれ独自で行っている。公的機関が会社や大学などと異なることは、納税者への説明責任があることである。そのために、実施した事業の内容と評価を公表しなければならず、経済不況下、税金の使い方に納税者の関心が高まっている中、納税者が納得する事業を行う必要がある。政策機関である省庁や地方自治体の場合は、政策評価が重要となってくるが、政策評価手法の確立は難しい。省庁では、事業の必要性・効率性・有効性・公平性・優先性という5つの観点を基にした評価を実施し、施策単位では、実績評価で、目標の達成状況・有効性を評価する。実績評価を実施しないものは、評価指標の直近の数値などをモニタリング結果報告として取りまとめる。事業評価としては、事前評価であらかじめその事業の必要性・有効性・効率性などを評価し、事後評価では、その事業の有効性や事業を継続する必要性などを評価する<sup>(7)</sup>。公的機関が独自で行った政策評価や事業評価は自己評価である場合が多く、第三者による評価をどのように取り入れ、政策・事業に反映させていくかを模索する必要がある。各省庁や地方自治体のような政策を行う公的機関とJICAの異なる点は、JICAは政策機関ではなく、事業の実施機関であること、政策機関である各省庁の影響（各省庁の思惑、省益、縦割り等）を大きく受けること、また、JICAの事業は日本とは事情の異なる開発途上国が相手であり、開発途上国の政治・経済・法律の下で、思考や

慣習の違う人たちとの共同作業を行うことにあり、そのことを考慮しても、評価は普遍性があり、信用性があるものでなければならないだろう。

## 2. JICAの評価システム

次に、JICAの評価システムを見る。JICAの評価実施体制は以下のとおりに変遷してきた<sup>(8)</sup>

- 1981年 「評価検討委員会」設置
- 1988年 企画部内に評価室を設置
- 1990年 評価監理課と名称変更
- 1996年 企画部から独立し、評価監理室へと改組
- 2001年 企画部と評価監理室を統合し、「企画・評価部」設置
- 2002年 「外部有識者評価委員会」を設置
- 2003年 「評価主任」を配置
- 2004年 「企画・評価部評価監理室」は事業評価に特化した「企画・調整部事業評価グループ」に改編した。

現在の実施体制は主に評価検討委員会、外部有識者評価委員会、事業評価グループ、事業実施部門（関係事業部、在外事務所）により構成されている。

JICA事業評価ガイドラインは、企画・調整部事業評価グループにより編集されたが、評価手法が非常に重要視され、その手法が確立されたのはここ数年のことである。企画・調整部事業評価グループは、評価手法に関する指針を策定するものの、評価のエキスパートとして、実際の事業に対する評価調査には参画していない。JICAが全世界で展開するプロジェクト数が多く、評価に係るすべての調査団のメンバーとなることは不可能である。

JICAの評価調査の流れは以下のとおりであ

る。

- ①評価の目的の確認
- ②評価対象プロジェクトの情報整理
- ③評価のデザイン
- ④データの収集
- ⑤データの分析と解釈
- ⑥評価結果の報告

最終的には、評価結果の報告を受けた後、フィードバックをするという流れになっている。

良い評価の基準として、①有用性、②公平性と中立性、③信頼性、④被援助国側の参加度などの基準が満たされていなければならないことが認識されている<sup>(9)</sup>。有用性に関しては、評価の目的を明確にし、想定される利用者のニーズを反映した評価が行わなければならない。信頼性の高い評価情報を得るためには、まず、評価者は評価対象のセクター（分野）、スキーム（事業形態）などについて、高度な専門知識を持つとともに、科学的調査手法にも熟知していなければならない。そのような評価者によって、成功・失敗双方の要因が客観的に分析された結果として、信頼性の高い情報を提供することができる。また、評価のプロセスそのものが、評価対象事業の利害関係者間で共有されることも重要である。被援助国の参加度に関しては、援助国側の日本だけの評価だけでなく、被援助国とは一環して合同評価を行う。評価情報は援助国のみでなく、被援助国側においても活用されるべきである、との認識である。

評価は、①プロジェクトの現状の把握・検証と、②その結果に対する価値判断、③阻害・貢献要因の分析を通した提言の策定・教訓の抽出とフィードバックの3つの要素から構成されている。どの1つが欠けても有益な評価を実施することはできない<sup>(10)</sup>。

評価の種類は、①プロジェクト・レベルの評価と②プログラム・レベルの評価の2つに大別される。JICAでは、プロジェクトとプログラムは以下のように定義している。プロジェクトとは、一定期間に一定の成果をあげることが目標であり、成果は定量的に表現可能で、投入と成果の因果関係が直接的に予測しえるもの。プログラムは、共通の目的・対象の下に、ゆるやかに結びついたプロジェクト・個別案件群。本稿では、プロジェクト評価について考察する。

### 3. プロジェクトの評価

まず、プロジェクトの発掘から終了までの流れをみる。プロジェクトサイクルは次のように進められる。プロジェクト発掘→プロジェクト形成→事前審査→協議と承認→実施、モニター、管理→事後評価

技術協力プロジェクトの要請は、相手国側の要請機関から関連省庁に提出され、関連省庁が要請を吟味し、対外窓口機関に提出する。対外窓口機関は各省庁から提出された案件を検討し、優先順位をつけて日本大使館へ協力要請する。日本は相手国政府と合同協議を開き、提出された案件を検討する。プロジェクトが妥当かどうかを調査するために、日本側は妥当性調査を行う。妥当であると判断された後、短期調査団を派遣し、プロジェクトの具体的な計画を立てる。1990年初めまでは、事前調査として、1～2週間程度短期調査団や長期調査員を派遣してきた。相手国側との協議と情報収集を経て、プロジェクト計画を策定。最後に実施協議調査団を派遣して、両国政府の代表が契約書にあたるR/D（Record of Discussions 討議議事録）にサインをし、そのR/Dに沿ってプロジェクトが実施されてきた。1990年代半ばから、

JICAはプロジェクト計画策定の時点で因果関係の連鎖を表すロジック・モデルの考え方を導入し、ログフレームを策定するようになった。計画時に正しいログフレームを策定することで、プロジェクト実施後のモニタリングや評価がスムーズに行えるようにする。具体的には、PDM（Project Design Matrix）の策定である。PDMはプロジェクト計画を構成する「目標」、「活動」、「投入」等を含み、それらの論理的な相関関係を示している。（表1を参照）このPDMを策定するために、PCM（Project Cycle Management）ワークショップが行われる。PCMワークショップは、援助側、被援助側双方の関係者が集ってミーティングを行い、現状分析をしながら計画を練り上げ、双方が確認していく作業である。JICAがPCM手法を本格導入したのは、1994年のことである。1960年代後半にアメリカのUSAIDがログ・フレームの開発を行い、1970年代に入ると、国際機関がログ・フレームの研究と導入を行った。その後、1983年にGTZ（ドイツ技術協力公社）がログ・フレームを導入するとともに、「参加型」概念を取り入れた分析段階を加え、ZOPP（目的指向型プロジェクト立案）手法を開発した。1980年代後半には欧州諸国がZOPP手法を導入するに至った。日本では、1990年代前半にFASID（Foundation for Advanced Studies on International Development）がZOPP手法を参考に、PCM手法の研究・開発を行い、JICAがそれを実用するに至った。筆者もFASIDでPCM手法の研修を受けた経験がある。参加型計画手法のステップは7つある。①参加者分析、②問題分析、③目的分析、④プロジェクトの選択、⑤PDMの策定、⑥審査、⑦活動計画表の策定、である。JICAはこのPCM手法を導入してから、R/DにPDMも添付するようになった。



表 1 PDM

プロジェクト の要約	指標	入手手段	外部条件
上位目標			
プロジェクト 目標			
成果			
活動	投入		
			前提条件

短期調査団派遣時に、現地関係者と調査団員が参加し、PCMワークショップ専門のコンサルタントの指示の下に、分析を行い、PDM策定を行う。

PCM手法は、PDMを中心とした参加型計画手法とモニタリング・評価手法からなっている<sup>(11)</sup>。

筆者は、1994年から1996年まで、中国農業機械修理技術・研修計画に携わった。このプロジェクトは、1992年に始まり、拠点を中国農業大学に置き、中国農業部の積極的協力の下、中国農業大学、北京市、河北省の三地点で実施したものであるが、PCM手法導入前にスタートしたプロジェクトであるため、PDMも策定されていなかった。1994年からPCM手法が導入されると、プロジェクト評価もPDMに沿って行われるようになり、プロジェクト3年目の中間評価の際、プロジェクトサイトで、専門家チームが考案したPDMを急遽策定して形式的に対応させた。

2000年に入ると、OECDで用いられている評価5項目をJICAも導入することとなった。評価5項目とは、①妥当性、②有効性、③効率性、④インパクト、⑤自立発展性、であり、プロジェクト実施の価値を総合的な視点から評価する基準である。①妥当性とは、プロジェクト

のめざしている効果（プロジェクト目標や上位目標）が、受益者のニーズに合致しているか、問題や課題の解決策として適切か、相手国と日本国の政策との整合性はあるか、プロジェクトの戦略・アプローチは妥当か、公的資金であるODAで実施する必要があるかなどといった「援助プロジェクトの正当性・必要性」を問う視点である。②有効性とは、プロジェクトの実施により、本当に受益者もしくは社会への便益がもたらされているのか（あるいは、もたらされるのか）を問う視点である。③効率性とは、主にプロジェクトのコストと効果の関係に着目し、資源が有効に活用されているか（あるいは、されるか）を問う視点である。④インパクトとは、プロジェクト実施によりもたらされる、より長期的・間接的效果や波及効果をみる視点である。⑤自立発展性とは、援助が終了しても、プロジェクトで発現した効果が持続しているか（あるいは持続の見込みはあるか）を問う視点である<sup>(12)</sup>。

プロジェクトの評価は、評価を実施する段階によって、①事前評価、②中間評価、③終了時評価、④事後評価の4種類に分類される<sup>(13)</sup>。評価の目的は以下のとおりである。事前評価はプロジェクトの計画内容が妥当であるかを検証する。事前評価結果はプロジェクト計画の最終的な承認のために活用される。中間評価はプロジェクトの中間地点（5年間のプロジェクトなら3年目）において順調に効果発現に向けて実施されているかどうかを検証する。中間評価結果はプロジェクト内容の改善のために活用されるとともに、類似プロジェクトへの教訓としても使われる。終了時評価はプロジェクトの終了間際において、順調に効果をあげつつあるかどうかを検証する。終了時評価結果は協力終了の適否やフォローアップの決定のために活用され

るとともに、類似プロジェクトへの教訓ともなる。事後評価はプロジェクト協力の終了後、一定期間を経てから、プロジェクトでめざしていた効果・インパクトが発現し続けているかを検証する。事後評価結果は相手国の実施機関に対する提言のほか、類似プロジェクトの将来の効果的・効率的事業の実施と、マクロレベルでの事業策定にも活用される<sup>(14)</sup>。

評価を行うにあたり、日本から現地へ調査団を送り、現地での調査や関係者からの意見聴取を経て評価をする。調査団員はJICA及び担当省庁が選定する。中間評価、終了時評価、事後評価については、調査団を各1回派遣するが、事前評価をする場合は、プロジェクト計画策定とプロジェクトが妥当かどうかを判断することになるため、複数回にわたって調査団を派遣し、また、期間も他の3種類に比べて長くなっている。JICAは1981年から評価実施体制を作っているが、最初から確固たるガイドラインがあったわけではない。評価方法も現在に比べると基準があいまいであった。また、実施された評価から導かれた教訓や提言が効率的にフィードバックされてきたかという点、疑問が残る。

それでは、評価手法確立後に実施されたプロジェクトに対し、信用性のある評価がされているかどうか。以下、筆者が携わったプロジェクトを例に挙げて、検証したい。

#### 4. 評価ガイドラインの適用と問題点

筆者は、JICAの実施する5つの技術協力プロジェクトに携わり、長期専門家（業務調整員）として、現場での協力を実施した経験がある。5つのプロジェクトのうち、評価手法が確立された後に実施されたのは1つであり、2001

年5月から2003年5月まで携わった「太湖水環境修復モデルプロジェクト」である<sup>(15)</sup>。当該プロジェクトは2001年から5年間プロジェクトを実施した後、終了時評価で1年間のF/U（フォローアップ）が決まったため、最終的には2007年まで実施した。しかしながら、プロジェクトが太湖の汚染対策に対して一定の「成果」をあげ、日本側専門家チームが引き上げてから2ヶ月も経たないうちに、太湖で大量のアオコが発生し、太湖の水を利用している無錫市の水道水が止められるなど、市民生活にも大きな問題が起り、太湖を管理している中国水利部管轄下の太湖流域管理局から交流の深い日本の国土交通省に、太湖のアオコ対策のための日本の技術協力の可否を緊急打診してきた。当該プロジェクトが立ち上げられた理由の1つとして、太湖のアオコ大量発生が背景にあり、プロジェクトが終了した直後に、同じ理由での技術協力依頼が来た、ということになる。国土交通省は、筆者と同じ時期に国土交通省が派遣した専門家に、太湖流域管理局からの要請の事実を伝えて、プロジェクトの実態を把握しようと聞き込みをした。環境省が中心となってい、国土交通省が途中で手を引かざるを得ない状況となった太湖プロジェクトは、なぜ一定の成果をあげて終了した直後にかような協力依頼が来るのか、不思議に思ったようであるが、その後、太湖流域管理局の要請に対して、国交省がどのような回答を出したのか、筆者は知らない。同じ地域で同じ理由で同じJICAのプロジェクトを再び実施することは不可能である。太湖の開発調査は、中国水利部、太湖流域管理局と日本の国土交通省が協力し、多くのデータを取り、マスタープランを策定してきたが、その後、日本政府に太湖の汚染対策に関するプロジェクト協力要請をあげてきたのは、水利部ではなく、



国家環境保護総局であった<sup>(16)</sup>。太湖流域管理局との共同調査により策定されたマスタープランがありながら、別方向（北京の中国環境科学研究院）から要請が上げられ、国家環境保護局がこれを取り上げたことになる。日本での協力機関は環境庁から昇格したばかりの環境省である。このプロジェクトが実際に実施された背後には、環境省に太いパイプを持ち、プロジェクトの立ち上げに奔走した官側のある個人（以下A氏と称す）の存在があった。当該プロジェクトは、事前調査段階の事前評価、プロジェクト実施、中間評価等において、書類上では見えてこない強い影響力を持つ個人の存在があり、個人の意思が強く反映されてきた。書類上では第三者にわからない強い影響力のある存在が事前評価・中間評価・プロジェクトの実施全体を動かしてきた場合、全くの部外者が第三者として書類を見て最終的に総合評価をしたとしても、正しい評価ができないもの、と筆者は考える。では、実際にはどのように影響が出たのかを詳しくみることにする。

第1に、官が民の自由な活動を制限することである。事前調査段階において、評価5項目を記載したプロジェクト・ドキュメントの作成は民間のコンサルタント会社に委託された。また、PCMワークショップとPDMの作成も民間のコンサルタント会社に委託された。プロジェクト実施後2年目に、プロジェクトが順調にいかないことから、PDMの全体見直しをかけるための調査団が現地を訪れたが、その際の見直しPDMを作成したのも民間コンサルタント会社であった。ここまでで、3回にわたって民間コンサルタント会社が登場するが、いずれも会社が異なる。会社側にとっては、ODA事業に参入し、JICAから継続的に仕事を請けたいという要望がある。継続的な受注ができるか

どうかは会社の利益と発展に直接結びつくことになる。コンサルタント側の担当者は、その専門性を活かして調査し、正しい評価を導き報告書に記載する使命があるが、実際は背後に官側の人物からの横槍が入った場合、その意図に沿った形で書類を作成せざるを得ず、もっともらしい理由付けをどうつけるかが力量とされてしまう。コンサルタント側担当者に官側からのクレームがつき、以後の受注に響けば会社としての損失が生じるため、従わざるを得ない状況が生まれる。プロジェクト・ドキュメントも、PDMも、また修正PDMも、民間コンサルタントが官側の意図にその自由な専門的活動を制限され、本来の使命を果たすことができなかったと言わざるを得ない<sup>(17)</sup>。

第2に、書類上ではわからないが、背後に強大な影響力を行使してきたA氏が、調査団の団長や団員となって、評価に直接かかわったことである。現場で協力に携わったプロジェクト専門家チームは、実際に事業を進めるにあたり、数多くの問題、疑問につきあたった。プロジェクト実施体制、計画自体の問題が大きく、また、専門家たちが現場で実行しようとしていることとA氏の構想がうまくかみ合わない、という事態がいくつも見られた。日本から寄せられるA氏の指示に、現場が異を唱えることが多々あった。結果、任期延長を申請した専門家たちは延長を拒絶され、全員が同時帰国。チームのメンバーが総入れ替えをするという異例の事態が生まれた。第1陣の専門家たちは、プロジェクトが順調にいなかった責任を取られるという形をとったのである。第1陣専門家の完全撤退の後の第2陣は、A氏の構想に沿って活動を実施することがプロジェクトを順調にさせる方法であると判断し、JICA担当者も同様な認識を持った。A氏が行った評価は、実質的な当事者

による評価である。これでは、評価の信用性に繋がらない<sup>(18)</sup>。

第3に、PDMへの影響である。終了時評価の時には、目標が達成したかどうかは、PDMの指標を見ることになる。PDMがPCMワークショップにおける問題分析、目的分析の結果導かれて作成されたものではなく、最初に構想に基づいてPDMが作成され、後付けで形式的なワークショップが行われたとしたら、PDMは歪んだものになるだろう。指標に関しては、一般的に具体的数値で成果がわかるようなものを持って来るが、当該プロジェクトの場合、中間評価の際、それまで入っていた数値目標を削除し、数値を入れない、言葉のみの指標に変更した。数値を避けた意味は大きい。

それ以外にも、相手国のキーパーソンへの操作の問題もある<sup>(19)</sup>。また、すでに行われた事前評価・中間評価が実質的に妥当性を失っていた場合、終了時評価の時点において、事前評価・中間評価に対する検証は難しく、終了時評価の妥当性にも疑問が生じる結果とならないか。

これまで見てきたのは、評価者に関する問題であり、良いとされる評価基準が評価者によって満たされなくなる実例である。人物選定に問題が出た場合、すべてに影響が出てくるということである。プロジェクトに深くかかわっている人物は、評価をする際に排除することが必要であるが、JICAは技術的な専門家を擁しておらず、各省庁に人選を依頼する。省庁が人選した者をそのまま受け入れることが多い。JICAの方が力関係は弱く、限界がある。

中国が多額の資金を投入し、大規模に実施した太湖の環境対策国家プロジェクトの研究課題を請け負った研究者がJICAプロジェクトのC/P(カウンターパート)であったことから、国家プロジェクト成果として発表した論文を

JICAプロジェクトの成果として評価してあるのは、成果の不足する状況を反映している。研究プロジェクトは、研究論文の数とセミナー実施回数以外に成果が見えにくく、妥当性・有効性をどのように評価するのか難しい側面がある。

評価結果は調査団の報告書として記載され、公表されている。公的機関が最も恐れているものは、会計検査院とマスコミ及び納税者からの批判である。クレームをつけられないように配慮するあまり、問題分析を誤れば、有益なフィードバックをすることはできない。報告書が作成され、関係者による反省会が開かれれば、それで終了とし、報告書は書庫で眠るというようなことはしばしばある。それゆえ、いくつものプロジェクトで同じ間違いを繰り返すことがある<sup>(20)</sup>。民間企業が行っているような評価者訓練は必要であり、少なくとも評価に関する研修を実施し、評価者として派遣されるものは、研修に参加するという方法も検討すべきではなかろうか。しかし、最も急務なことは、正しい評価ができる環境を創出することであり、理想を追求した評価手法が、現実においては理想通りに運用できない、その障害となっている要因を直視し、明確にしていけることが望まれる。

最も重視しなければならないのは、やはり、事前調査であり、事前評価は特に正しく行われるよう務めなければ、よいプロジェクト計画に繋がらない。日本の対中国ODAの場合、環境対策は最重点項目であることから、当該プロジェクトのように環境対策関連であると、相手国からプライオリティが高いプロジェクトとして要請を請けた場合、妥当であると判断されただけでプロジェクト実施に向けて動き出す傾向があるように感じる。日本の技術協力をもっと必要としている国・地域・住民はないのか、プ

プロジェクトを開始してしまう前に、十分に検討をしてプロジェクトの選択をしていくべきであり、そのためにも事前調査の段階で、複数のプロジェクト候補を比較し、正しい事前評価をすることが必要である。

## 注

- (1) 松田憲二『評価者訓練のすすめ方』経営書院 2002年 P9
- (2) 松田憲二『評価者訓練のすすめ方』経営書院 2002年 P40
- (3) 日本経団連出版編『360度評価制度事例集』日本経団連出版2005年 P32
- (4) 松田憲二『評価者訓練のすすめ方』経営書院 2002年 P37
  - ①よく観察せよ。②実際に観察し得た。③観察期間外に生じた事実は考えるな。④職務外の行動は考慮外である。⑤ハロー効果に注意せよ。⑥寛大化傾向・原点化傾向に注意せよ。⑦中心化傾向に注意せよ。⑧短絡的な結びつけはするな。⑨思惑、私情で評価するな。⑩自分を評価の尺度にするな。⑪評価項目、評価要素ごとに評価せよ。⑫俗人的な要素は考慮するな。⑬逆算化傾向を避けよ。⑭評価は丁寧に速く行え。⑮一度付けた評価は訂正するな。⑯時間と心にゆとりを持て。
- (5) 日本経団連出版編『360度評価制度事例集』日本経団連出版2005年 P11
- (6) 評価者が責任を持たないような評価、匿名性の高い評価は、ちょっとしたその時の気分や好き嫌いなどの感情に左右される結果が起こりやすい、とされる。
- (7) 厚生労働省政策評価、農水省政策評価等を参照。
- (8) 独立行政法人国際協力機構企画・調整部事業評価グループ編『プロジェクト評価の実践的手法』国際協力出版会2005年 P25
- (9) 独立行政法人国際協力機構企画・調整部事業評価グループ編『プロジェクト評価の実践的

- 法』国際協力出版会2005年P29
- (10) 独立行政法人国際協力機構企画・調整部事業評価グループ編『プロジェクト評価の実践的手法』国際協力出版会2005年P38
- (11) PCM 参加型計画編 FASID
- (12) 独立行政法人国際協力機構企画・調整部事業評価グループ編『プロジェクト評価の実践的手法』国際協力出版会2005年P37
- (13) 独立行政法人国際協力機構企画・調整部事業評価グループ編『プロジェクト評価の実践的手法』国際協力出版会2005年P24
- (14) 独立行政法人国際協力機構企画・調整部事業評価グループ編『プロジェクト評価の実践的手法』国際協力出版会2005年P46
- (15) 影山裕子『技術協力事例研究』名古屋学院大学論集（社会科学篇）Vol. 43No. 4にプロジェクト内容の詳細が記載してある。
- (16) 当該プロジェクトはさまざまな機関が複雑に絡んでいたが、詳細は、筆者が執筆した『技術協力事例研究』を参照のこと。
- (17) 第2次短期調査団の団長がA氏であり、筆者も団員であった。団員には民間コンサルタント会社の人も含まれており、情報収集を行うとともに、評価5項目を記載したプロジェクト・ドキュメントの作成をするという使命があったが、A氏の意向に沿う報告書を作成するように、圧力がかけられていた。PCMワークショップは、実施協議調査団の団員が参加する形となった。FASIDで考案された方法でPDMを導くのではなく、先にPDMの構想ありき、で始まった。また、プロジェクト2年目において、問題が多くて事業が進まないことから、PDMの全面見直しをするはずの調査団は、全面見直しをして全うなPDMを作成しようとするコンサルタントに対し、官側が全面見直しは影響が大きすぎると判断。一部見直しにとどまった。
- (18) プロジェクトの事後評価は、完全なる第三者、しかも、評価者として訓練されている人たちによって評価されるべきである。プロジェクトに実質的にかかわって来た者による評価は避けるべきであり、それができなければ、評価ガイド

ラインは有名無実なものとなろう。当該プロジェクトは、高度処理浄化槽の普及を目標に掲げているが、高度処理浄化槽の製造技術を移転せずして、その目標を達成するのは難しい。

プロジェクト発足後、1年経った段階で民間コンサルタント出身の短期専門家は、民間企業であったら、まずこのようなプロジェクト計画は立てないこと。実施したとしても、現地のニーズが見えない、効率性が極めて悪く続行しても目的とする成果が上がらないような状況であれば、半年で即座に撤退するだろう、当該プロジェクトについては、続行することが税金の無駄遣いとなるとの率直な意見を述べている。民間企業ならば半年で撤退という判断をするであろうプロジェクトがなぜ撤退できないか。それは、撤退する方が納税者からの批判を浴びやすいからであり、故に形だけを繕って、根本問題を抱えたまま小さな成果を羅列しながら継続させていったこととなる。

- (19) もともと、このプロジェクトはA氏と密接な関係を持つ相手国の中心的人物（以下、B氏と称す）が、太湖でマイクロコズムを使った国の研

究課題を請け負うために、高額なマイクロコズムを手中にする必要があったことから、要請をあげたという背景がある。B氏は北京にある研究所の所属で、専門家チームは1000km離れた江蘇省無錫市に滞在しており、日常的な接触はほとんど皆無であった。B氏は専門家チームとは接触しないものの、A氏とは連絡を取り合い、日本側窓口が2つになる状況が生まれた。筆者が滞在中の2年間、B氏は請け負った自国の研究課題に没頭し、ほとんど当該プロジェクトで日本人専門家と共同作業をせず、専門家チームに連絡を入れることもなかった。事前調査時の約束を全く履行しないにもかかわらず、全体会議では中国側の代表として専門家への不満を表明したが、発言内容から、専門家チームと考える相違があるA氏の意向を述べていることが伺われた。

- (20) 相手国のプロジェクト協力機関がボタンの掛け違えをすることは、多くのプロジェクトで見かける。また、当該プロジェクトのように個人の意思が強く反映されたものは、やはり、同様な問題が起りやすくなっている。